

RDUS

Revue de DROIT
UNIVERSITÉ DE SHERBROOKE

Titre : L'ENDETTEMENT EN DROIT AGRICOLE CANADIEN

Auteur(s) : Jane MATTHEWS GLENN

Revue : RDUS, 1995-1996, volume 26, numéro 1

Pages : 45-78

ISSN : 0317-9656

Éditeur : Université de Sherbrooke. Faculté de droit.

URI : <http://hdl.handle.net/11143/12857>

DOI : <https://doi.org/10.17118/11143/12857>

Page vide laissée intentionnellement.

ARTICLE

L'ENDETTEMENT EN DROIT AGRICOLE CANADIEN*

par Jane MATTHEWS GLENN**

Les agriculteurs canadiens s'endettent à des niveaux historiques au point où l'existence même des fermes familiales est menacée, ce qui pose des problèmes sociaux aussi bien qu'économiques. Les gouvernements fédéral et provinciaux essaient d'atténuer les difficultés financières des agriculteurs avec la mise en place de toute une panoplie de mesures visant à protéger les liquidités des entreprises, soit en augmentant leurs revenus (tels que le système de contingentement ou les programmes d'assurance agricole) soit en limitant leurs dépenses (telles que les régimes privilégiés de crédit agricole). De plus, ils protègent les agriculteurs en difficulté financière contre la perte de leurs fermes bien que la compétence en matière de faillite et d'insolvabilité constitue un véritable casse-tête constitutionnel.

Ce traitement spécial du monde agricole soulève des questions d'efficacité et d'équité.

*. La présente étude est basée sur un rapport qui a été présenté aux Journées internationales de l'Association Henri Capitant des amis de la culture juridique française, à Buenos Aires, en 1995.

**.

Professeur, Institut de droit comparé, Faculté de droit et École d'urbanisme, Université McGill. Ce texte est une version remaniée des communications données au IIIe Congrès de l'Union mondiale des agraristes universitaires, Chartres-Nantes-Poitiers, France, septembre 1994 (à paraître dans les *Actes* du Congrès), et aux «Journées argentines» de l'Association Henri Capitant, Buenos Aires, Argentine, février 1995.

The level of indebtedness of Canadian farmers is at an all-time high and the threat to family farms presents social as well as economic problems. Federal and provincial governments have thus adopted a wide range of measures designed to attenuate the financial difficulties of farmers. Some try to improve the cash flow of agricultural enterprises, either by increasing farm revenues (such as the supply management system or crop insurance programmes), or by limiting their expenses (such as preferential farm lending programmes). Others protect farmers in financial difficulty from the loss of their farms, although constitutional jurisdiction in the field of bankruptcy and insolvency is in the nature of a jigsaw puzzle.

The special treatment given to farmers raises questions of effectiveness and equity.

SOMMAIRE

Introduction	47
I. LE RISQUE RELATIF AUX LIQUIDITÉS	50
a) Les mesures visant les revenus	50
b) Les mesures visant les dépenses	55
II. LE RISQUE RELATIF À L'ACTIF	59
a) Les mesures visant la valeur de l'actif	60
b) Les mesures visant la protection de l'actif	66
Conclusion	74

Introduction

Il y a accord général sur le fait que le secteur agricole canadien subit ses pires difficultés financières depuis la Dépression des années 1930, quand le «krach» mondial fut accompagné d'une sécheresse sans précédent sur les Prairies canadiennes. Les origines des difficultés actuelles remontent au début des années 1970. C'était une époque d'optimisme sans bornes. Les prix des produits agricoles (surtout des céréales) étaient élevés; les taux d'intérêt étaient bas, parfois négatifs;¹ la valeur des terres agricoles était à la hausse; et l'accès au crédit agricole était facile. Les agriculteurs s'endettaient à un niveau historique. Vint la récession des années 1980, et les agriculteurs durent renégocier leurs prêts² à une période où les revenus agricoles et la valeur des terres agricoles baissaient alors que les taux d'intérêt montaient en flèche.

À la fin des années 1980, on évalue la dette agricole à un total de 22,2 milliards de dollars, soit une moyenne de 91 200 \$ par exploitation (92 900 \$ au Québec). Les agriculteurs les plus endettés sont les éleveurs de porcs et les producteurs des produits contingentés (c'est-à-dire le lait, les volailles et les oeufs). Ces types de production sont importants au Québec, et leur niveau d'endettement s'élève à 159 800 \$ (porc) et 160 035 \$ (produits contingentés) par exploitation.³

Or, l'endettement agricole n'est pas un problème en soi. Il en devient un lorsque le niveau d'endettement dépasse la capacité de remboursement de l'agriculteur. En d'autres mots, ce n'est pas la dette elle-même mais la dette excédentaire⁴ qui crée des difficultés. On évalue la dette excédentaire à 22% de

-
1. En ce sens que le taux nominal était moins élevé que le taux d'inflation : L. BAKER et P.J. THOMASSIN, «Financing New Farm Entrants», (1991) 39 *Revue canadienne d'économie rurale* 255-269.
 2. En 1986, presque 60% du crédit accordé servait au refinancement de la dette existante : Canada, COMITÉ PERMANENT DE L'AGRICULTURE, *Le problème de 22 milliards de dollars : Solutions possibles de restructuration de la dette agricole*, Ottawa, 1988 [ci-après : 1988], p. 35.
 3. Canada, COMITÉ PERMANENT DE L'AGRICULTURE, *Situation de la dette agricole - 1991*, Ottawa, 1991 [ci-après : 1991], pp. 22-24.
 4. L'expression «dette excédentaire» vise le montant par lequel la dette réelle de l'exploitation dépasse sa capacité d'endettement; et la «capacité d'endettement» de l'entreprise est le montant total d'une dette que l'agriculteur peut rembourser régulièrement, aux taux d'intérêt actuels, au moyen de la partie de ses revenus de toutes provenances qui peut être consacrée au service de la dette : *ibid.*, p. 34. «Grosso modo, la capacité d'emprunt [i.e. d'endettement]

la dette agricole canadienne (17% au Québec), ce qui signifie que de la dette totale de 22,2 milliards \$, soit 4,9 milliards \$, 22% ne peut être remboursé.

Le niveau d'endettement excédentaire varie d'une entreprise agricole à une autre. On calcule que quelque 19% des agriculteurs canadiens sont insolvable et un autre 12% ont de graves difficultés financières.⁵ La situation financière de certains agriculteurs est donc plus précaire que celle des autres, et cela en raison principalement de leur niveau de revenu, leur âge et le type de production.

Le niveau de revenu joue évidemment un rôle. Cependant, on constate que les agriculteurs à revenu moyen ou élevé sont plus vulnérables sur le plan financier que ceux à faible revenu,⁶ constatation qui surprend de prime abord. Elle s'explique du fait que les agriculteurs à revenu moyen et élevé doivent emprunter davantage pour maintenir ou élargir leurs opérations tandis que ceux à faible revenu agricole dépendent moins de leurs opérations agricoles comme principale source de revenu.

d'une entreprise correspond à la valeur capitalisée du revenu prévu qui pourra être affecté au service de la dette. Si un agriculteur dispose de 10 000 \$ pour le service de la dette, à un taux d'intérêt de 10%, il devrait être capable d'assumer une dette d'environ 100 000 \$. (Ce chiffre surestime quelque peu la capacité d'emprunt car les paiements de principal ne sont pas compris.)» : 1988, *op. cit.*, note 2, p. 75.

5. 1991, *op. cit.*, note 3, p. 26. Cette classification est basée sur une appréciation globale du risque (le «facteur de risque»), qui représente le «ratio de la dette à l'actif» divisé par le «ratio du service de la dette» (voir *infra*, le texte à la note 10). D'autres indicateurs possibles sont les déclarations de faillite, les avis de renonciation, les saisies, les ventes forcées, les arrérages sur les prêts ou même l'abandon. Par exemple, Chan et Rotenberg suggèrent que quelque 15 à 25% des prêts fédéraux étaient en arriéré en 1985 : M.W.L. CHAN et W.D. ROTENBERG, «Financial Distress in the Canadian Agricultural Sector : A Macro Analysis», (1988) 36 *Revue canadienne d'économie rurale* 531-538, et nous avons relevé un chiffre semblable de 11% pour les prêts québécois à long terme à la même époque : J. MATTHEWS GLENN, *Structures agricoles et législation québécoise*, Cowansville, Les Éditions Yvon Blais, 1988 [ci-après : *Structures*], p. 84.
6. On classe comme agriculteurs à faible revenu ceux dont les ventes sont inférieures à 30 000 \$ et à revenu élevé ceux ayant des ventes supérieures à 82 000 \$: 1988, *op. cit.*, note 2, p. 63. Les agriculteurs à revenu élevé représentent moins de 25% des agriculteurs mais touchent presque 75% des revenus du secteur; les agriculteurs à faible revenu, par contre, représentent plus de 50% des agriculteurs mais ne touchent que moins de 10% des revenus : *ibid.*, pp. 63 à 64.

Un autre facteur qui affecte le niveau d'endettement de façon un peu inattendue est l'âge des agriculteurs, car même si le niveau de dette excédentaire baisse pour les agriculteurs en fin de carrière, il reste aussi élevé pour les agriculteurs établis que pour les débutants. Les jeunes agriculteurs ont évidemment besoin de capital pour s'établir, certes, mais les agriculteurs établis s'endettent pour élargir leurs opérations.⁷

Un dernier facteur est le type de production. Le plus souvent, ce sont les producteurs de porc qui éprouvent les plus grandes difficultés financières⁸ en raison surtout des fluctuations importantes dans le prix de vente; et les producteurs de céréales occupent généralement le second rang pour la même raison, bien que les gouvernements viennent parfois à leur rescousse avec les paiements compensatoires. La position financière des producteurs de produits laitiers et avicoles, par contre, a été relativement stable jusqu'à présent⁹ en raison du système de contingentement, mais ils commencent à éprouver des difficultés avec la mise en cause de ce système dans le contexte de la globalisation des échanges.¹⁰

Comment mesurer l'état financier d'une entreprise agricole? Les publications en sciences économiques nous proposent toute une panoplie de formules (parfois difficiles d'accès pour le profane) mais qui reflètent toutes, il nous semble, soit le rapport entre la dette et la valeur capitale de l'entreprise, soit celui entre ses revenus et dépenses. Un exemple du premier est le «ratio de la dette à l'actif» (ou RDA), qui est défini comme suit :

$$\text{RDA} = \frac{\text{Passif agricole total}}{\text{Actif agricole total}}$$

Un exemple du second est le «ratio du service de la dette» (ou RSD),¹¹ qui est calculé selon la formule suivante :

7. *Ibid.*, pp. 80 à 81.

8. En 1990, 60,2% éprouvaient des difficultés financières, dont 28,6% étaient insolvable et un autre 17,2% avaient des difficultés financières graves : 1991, *op. cit.*, note 3, p. 32.

9. Voir généralement le Tableau 2.3, «Variabilité des prix de certains produits, Canada, 1973-1987», dans 1988, *op. cit.*, note 2, p. 25.

10. 1991, *op. cit.*, note 3, p. 31. Voir *infra*, le texte à la note 28.

11. Cette notion nous rappelle celle de la «capacité d'endettement», discutée *supra*, dans le texte à la note 4.

$$\text{RSD} = \frac{\text{Revenus} - \text{dépenses d'exploitation} - \text{frais de subsistance} + \text{revenu non agricole}}{\text{Principal} + \text{frais d'intérêt}}$$

En d'autres mots, on mesure deux sortes de risques dans l'évaluation de l'état financier d'une entreprise, le risque pour l'actif ou celui pour les liquidités. Le premier vise surtout le bilan financier de l'entreprise et le second, son fonds de roulement (le *cash-flow*).

À notre avis, le risque pour l'actif est plus important pour les institutions financières que pour les entreprises agricoles, car il indique à quel point le montant de la dette serait couvert si l'institution était forcée de saisir les biens de l'entreprise agricole. Or, cette possibilité ne conforte guère l'agriculteur, et une évaluation du risque pour les liquidités lui est plus pertinente.

C'est pourquoi nous examinerons les mesures gouvernementales visant à atténuer le risque relatif aux liquidités (I) avant de considérer la question du risque relatif à l'actif (II).

I. LE RISQUE RELATIF AUX LIQUIDITÉS

Un objectif central de la politique agricole canadienne est d'assurer aux agriculteurs un revenu convenable. C'est ainsi que les gouvernements fédéral et provinciaux cherchent à améliorer la rentabilité des entreprises agricoles - et à atténuer ainsi le risque pour les liquidités - par la mise en place de mesures visant, d'une part, l'augmentation du revenu des agriculteurs et, d'autre part, la limitation de leurs dépenses.

a) Les mesures visant les revenus

Le revenu des entreprises agricoles canadiennes provient de trois sources principales : la vente des produits agricoles, les subventions gouvernementales et le travail hors exploitation. Nous verrons que les gouvernements ne favorisent que timidement le travail hors exploitation, mais qu'ils interviennent activement pour appuyer les revenus provenant de la vente des produits agricoles et pour assurer aux agriculteurs les paiements compensatoires, le cas échéant.¹²

Le travail hors exploitation est un facteur important dans la survie économique de beaucoup d'entreprises agricoles. Il représente environ 40% du revenu total de la ferme canadienne moyenne. Les agriculteurs du secteur bovin sont ceux qui dépendent le plus du travail hors exploitation (60% de leur revenu total) suivis de ceux des secteurs céréalier (43%) et porcin (29%). Le travail extérieur représente 19% du revenu pour le secteur avicole et 11% pour le secteur laitier.¹³ Cette source de revenu est même plus importante pour les petits agriculteurs dont le niveau de ventes agricoles est faible.

Les deux paliers de gouvernement ne privilégient pas le travail hors exploitation, malgré son importance. Ils ne veulent pas offrir aux agriculteurs du dimanche - aux *gentlemen farmers* - les mêmes avantages qu'ils offrent aux vrais agriculteurs. Dans le domaine fiscal, par exemple, on veut éviter que le secteur agricole ne devienne un abri fiscal. C'est pourquoi on limite le montant des pertes agricoles que les agriculteurs à temps partiel peuvent déduire de leurs revenus non agricoles, et on leur nie le bénéfice de l'exonération de 500 000 \$ de l'impôt sur les plus-values autrement disponibles aux agriculteurs.¹⁴ Un autre exemple vient du domaine de la faillite. Bien que la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité*¹⁵ protège les agriculteurs contre la mise en faillite forcée

12. Voir généralement J. SPRIGGS et G.C. VAN KOOTEN, «Agriculture : A Review of Stabilization Programs», (1988) 36 *Revue canadienne d'économie rurale* 1, 1-21.

13. C.H. BARNARD et J. GRIMARD, «Financial Characteristics of Canadian and American Farms, 1989», (1992) 40 *Revue canadienne d'économie rurale* 633-641.

14. Voir *Structures*, *op. cit.*, note 5, pp. 52 à 54. L'activité agricole est considérée être à temps partiel pour les fins fiscales si les recettes brutes tirées de l'agriculture sont inférieures au revenu net total tiré de toute autre source pendant au moins trois des sept années antérieures.

15. *Loi sur la faillite*, L.R.C. 1985, c. B-3, art. 48 (devenue *Loi sur la faillite et l'insolvabilité* par L.C. 1992, c. 27, art. 90 (1)). Voir *infra*, le texte à la note 96.

(l'ordonnance de séquestre), cette protection se limite aux agriculteurs qui s'adonnent «exclusivement» à l'agriculture, et les tribunaux insistent sur cette notion d'exclusivité pour protéger les créanciers affectés.¹⁶

On pourrait citer d'autres exemples du même genre¹⁷ mais nous croyons déceler présentement un assouplissement de l'attitude envers l'agriculture à temps partiel, tout au moins au Québec. Dans le secteur du crédit agricole, par exemple, la règle traditionnelle limitait l'accès au régime privilégié de crédit agricole¹⁸ aux agriculteurs «dont l'agriculture est la principale occupation», ce qui voulait dire que l'agriculteur devait consacrer «la majeure partie de son temps à l'exploitation de son entreprise agricole» et tirer de son exploitation des revenus nets qui excédaient les revenus qu'il touchait d'une autre occupation.¹⁹

En 1993, cette restriction a été remplacée par une formulation à la fois plus nuancée et plus flexible, selon laquelle il faut que l'agriculture soit simplement «l'activité principale» de l'agriculteur, c'est-à-dire qu'il consacre «à l'agriculture la majeure partie de ses activités, compte tenu du type d'agriculture concerné» et qu'il en tire «la majeure partie de ses revenus, déduction faite des dépenses d'exploitation, le cas échéant».²⁰ On parle donc de l'activité de l'agriculteur plutôt que de son occupation; on pèse ses activités consacrées à l'agriculture et non seulement le temps consacré à son exploitation; on tient compte du type d'agriculture; et on est moins directif quant au calcul de ses revenus. En 1995, enfin, le gouvernement a supprimé toute restriction relative à l'agriculture à

16. Voir par exemple *Re McKelvey*, (1983) 47 C.B.R. (N.S.) 229 (Ont. S.C.) et *Re Lenuik*, (1992) 12 C.B.R. (3d) 206 (Sask. Q.B.). Voir aussi la *Loi sur l'exécution forcée*, L.R.O. 1990, c. E.24, qui admet des exemptions aux agriculteurs s'adonnant «uniquement [solely]» à l'agriculture : art. 2. Par contre, l'application de la *Loi sur l'examen de l'endettement agricole*, L.R.C. 1985 (2e Suppl.), c. 25 (adoptée sous L.C. 1986, c. 33), n'est pas ainsi limitée. Elle n'exige même pas que l'agriculture soit l'occupation «principale» de l'agriculteur à l'exemple de son précurseur, la *Loi d'arrangements entre cultivateurs et créanciers*, S.C. 1934, c. 52. Voir sur ce point M.A. WEINCZOK, «The Farm Debt Review Act», (1991) 18 *Canadian Business Law Journal* 43, pp. 47-71. Voir aussi *infra*, le texte à la note 102 et suivantes.

17. Voir *Structures*, *op. cit.*, note 5, pp. 51-58.

18. Voir *infra*, le texte suivant la note 54.

19. Voir *Loi sur le financement agricole*, L.Q. 1987, c. 86; et *Règlement d'application de la Loi sur le financement agricole*, Décret 1125-88, 120 G.O.Q.1988.II.4348. Par «revenus nets» on voulait dire des revenus existant «une fois déduits les frais d'exploitation incluant les intérêts reliés aux dépenses d'exploitation, mais à l'exclusion du service de la dette, des provisions pour amortissement et des frais de subsistance» : art. 3 de la *Loi*.

20. *Programme de financement agricole*, Décret 697-93, 125 G.O.Q.1993.II.3591, arts. 2 et 3.

temps partiel dans son nouveau *Programme de financement de l'agriculture*,²¹ à l'exception des dispositions portant sur les subventions aux taux d'intérêt où l'on trouve des règles d'admissibilité semblables à celles adoptées en 1993.²²

En deuxième lieu, les deux paliers de gouvernement protègent les revenus des agriculteurs provenant de la vente des produits agricoles. C'est la raison pour laquelle, par exemple, le gouvernement fédéral reconnaît à l'agriculteur une place privilégiée lors de la faillite de ses interlocuteurs. En effet, la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité*²³ reconnaît aux agriculteurs ayant vendu et livré des produits agricoles à un acheteur commercial une sûreté portant sur la totalité du stock appartenant au failli ou détenu par lui, laquelle sûreté «a priorité [à une exception près] sur tout autre droit, charge ou réclamation - peu importe sa date de naissance - relatif au stock de l'acheteur».²⁴ Et c'est aussi la raison pour laquelle, dans des circonstances semblables, le gouvernement ontarien leur reconnaît la possibilité d'un paiement par prélèvement d'un fonds créé à cet effet.²⁵

Mais c'est surtout en contrôlant le prix de certains produits agricoles que l'on veut assurer aux agriculteurs un revenu agricole convenable. Le véhicule principal²⁶ est le système de contingentement, dans le cadre duquel le prix de revient du produit est calculé d'après les coûts de production. Le contingentement occupe une place importante parmi les programmes agricoles canadiens, notamment dans les domaines laitiers et avicoles, et il est une des raisons pour lesquelles les producteurs des produits contingentés travaillent en dehors de l'exploitation moins que les autres agriculteurs et dépendent moins des paiements gouvernementaux directs.²⁷ C'est pourquoi l'élimination du système

21. Décret 699-95, 127 G.O.Q.1995.II.2399, adopté aux termes de la *Loi sur la Société du financement agricole*, L.Q. 1992, c. 32 (présentement sous L.R.Q., c. S-11.0101).

22. *Programme de protection contre la hausse des taux d'intérêt*, Décret 699-95, *ibid.*

23. *Loi modifiant la Loi sur la faillite et la Loi de l'impôt en conséquence*, L.C. 1992, c. 27, art. 81.2.

24. *Ibid.*, art. 81.2 (1).

25. *Loi sur le recouvrement du prix des produits agricoles*, L.R.O. 1990, c. F.10.

26. Mentionnons aussi la politique gouvernementale en matière de taux de change (c'est-à-dire le maintien de la valeur du dollar canadien en-dessous de celle du dollar américain), qui protège les revenus des agriculteurs dans la mesure où les prix des produits sur le marché mondial sont établis en dollars américains : D. FRESHWATER, «Farm Finance and the Public Sector : A Macroeconomic Perspective», (1987) 35 *Revue canadienne d'économie rurale* 709-733.

27. Voir BARNARD et GRIMARD, *op. cit.*, note 13.

de contingentement au sein de la nouvelle Organisation mondiale du commerce pourrait bouleverser le monde agricole canadien.²⁸

En dernier lieu, on épaula les revenus agricoles des entreprises agricoles par toute une série de programmes de paiements directs. Nous pensons surtout aux programmes d'assurance agricole. D'après le programme d'assurance-revenu québécois, par exemple, l'agriculteur reçoit une compensation lorsque son revenu annuel net est inférieur au «revenu annuel net stabilisé».²⁹ Sur le plan fédéral, une nouvelle loi-cadre, la *Loi sur la protection du revenu agricole*,³⁰ prévoit la conclusion d'accords fédéral-provincial instituant des «régimes d'assurance-revenu» (pour garantir une partie de la valeur d'un produit agricole des adhérents) et des «programmes de stabilisation du revenu net» (pour permettre aux producteurs agricoles adhérents de déposer des sommes d'argent dans un compte en vue de leur retrait éventuel aux termes de l'accord).³¹ La participation à ces programmes provinciaux ou fédéraux est facultative, et implique le paiement d'une cotisation annuelle ainsi que d'une contribution gouvernementale.

Ces paiements directs sont importants, surtout aux agriculteurs des produits non contingentés, tels les producteurs céréaliers et porcins, et leur

28. Surtout si les tarifs transitoires de remplacement sont jugés inacceptables dans le cadre de l'Accord de libre échange nord-américain.

29. *Loi sur l'assurance-stabilisation des revenus agricoles*, L.R.Q., c. A-31. Ce programme protège donc les agriculteurs contre toute fluctuation de revenu, quelle qu'en soit la cause. Un deuxième programme, le programme d'assurance-récolte, les protège contre les baisses de revenu occasionnées par les événements naturels comme la sécheresse : *Loi sur l'assurance-récolte*, L.R.Q., c. A-30. Voir aussi, par exemple, le *Saskatchewan Agricultural Returns Stabilization Act*, R.S.S. 1978, c. S-6 remplacé par le *Farm Financial Stability Act*, S.S. 1989-90, c. F-8.001.

30. L.C. 1991, c. 22 (remplaçant la *Loi sur l'assurance-récolte*, L.R.C. 1985, c. C-48, la *Loi sur la stabilisation des prix agricoles*, L.R.C. 1985, c. A-8, et la *Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest*, L.R.C. 1985, c. W-7).

31. Appelés plus couramment RARB («Régime d'assurance du revenu brut») et CSRN («Compte de stabilisation du revenu net») [en anglais : GRIP, «*Gross Income Insurance Programme*», et NISA, «*Net Income Stabilisation Account*»]. On prévoit aussi la mise en place des régimes d'assurance-récolte. Voir généralement 1991, *op. cit.*, note 3, pp. 55-59; et S. McCULLOUGH, «The Legal Structure of Farm Safety Net Programs», pp. 47-62, dans D.E. BUCKINGHAM et K. NORMAN, éd., *Law[,] Agriculture and the Farm Crisis*, Saskatoon, Purich Publishing, 1992. Le fonctionnement de ces programmes crée toujours quelques difficultés : voir M. BENSON, *A History of Agricultural Law : Canada 1867-1995, with particular reference to Saskatchewan*, (manuscrit non publié, 1995), pp. 62-66.

importance a augmenté sensiblement au cours des années 1980. En 1971, les paiements directs représentaient en moyenne 3% du revenu agricole brut et 10% du revenu net des agriculteurs canadiens. Leur importance est demeurée relativement stable jusqu'au début des années 1980, quand leur niveau a monté en flèche pour atteindre 15% du revenu brut et 68% du revenu net en 1988.³²

Cependant, la valeur des programmes gouvernementaux est souvent capitalisée sous la forme d'un bien patrimonial spécifique tel qu'un quota, ou dans la valeur de l'entreprise agricole même. Par exemple, on place à 149 533 \$ la valeur des quotas laitiers en 1989 et à 244 548 \$ celle des quotas avicoles;³³ et on estime que la valeur capitale des terres agricoles en Ontario augmente de 148 \$ l'hectare pour chaque dollar de paiement direct annuel à recevoir.³⁴

En d'autres mots, en protégeant les revenus des agriculteurs actuels, on augmente les dépenses de ceux qui prennent la relève.

b) Les mesures visant les dépenses

On peut penser à toute une gamme de politiques et programmes gouvernementaux dont l'effet, sinon l'objectif, est de réduire les dépenses des agriculteurs et ainsi d'améliorer leur rendement monétaire. Pour les dépenses courantes, citons à titre d'exemple l'exemption des taxes sur le pétrole, l'allégement des impôts fonciers³⁵ ou les assouplissements reconnus aux agriculteurs dans les régimes d'impôt sur le revenu. On estime par exemple que le taux moyen effectif d'imposition sur le revenu est de 4% dans le secteur

32. BARNARD et GRIMARD, *op. cit.*, note 13.

33. *Ibid.*

34. K. GUNJAL, B. LARUE, R. ROMAIN et C. ROY, «Les subventions des taux d'intérêt et le prix de la terre agricole au Québec», (1994) 42 *Revue canadienne d'économie rurale* 51-64, p. 52, citant K.M. CHUC et C.G. TURVEY, *The Effect of Government Payments on Farmland Values*, Guelph, University of Guelph, 1992.

35. Les fermes et les boisés québécois, par exemple, bénéficient de l'application d'un taux préférentiel, plafonné à 2% de la valeur imposable du terrain avec un maximum de 375 \$ l'hectare; de plus, les agriculteurs sont remboursés par le ministère de l'Agriculture à raison de 70% du montant des taxes foncières municipales et scolaires si la ferme est comprise dans une zone agricole protégée, et 40% autrement : *Loi sur la fiscalité municipale*, L.R.Q., c. F-2.1, art. 214-220. Voir *Règlement sur l'enregistrement des exploitations agricoles et sur le remboursement des taxes foncières et des compensations*, Décret 1692-91, 123 G.O.Q.II.1991.7176, tel que modifié par Décret 841-93, 125 G.O.Q.II.1993.4406.

agricole, en comparaison avec un taux moyen de 15% dans d'autres secteurs de l'économie.³⁶

On peut aussi faire état de l'effet atténuant de certains programmes gouvernementaux sur le prix des achats majeurs tels que la terre agricole. Nous pensons ici aux mesures destinées à décourager la spéculation foncière en sol rural par les non-résidents ou par les corporations non agricoles. La plupart des provinces agricoles ont adopté de telles mesures au cours des années 1970, quand le mouvement spéculatif battait son plein.³⁷ Notons à cet égard l'imposition de taxes élevées sur les transactions de nature spéculative (l'Ontario, 1974; le Québec, 1976)³⁸ et la réglementation de l'acquisition de terres agricoles par des non-résidents (l'Île-du-Prince-Édouard, 1972; la Saskatchewan, 1974; l'Alberta, 1977; le Manitoba, 1977; et le Québec, 1979)³⁹ ou par des corporations non agricoles (l'Île-du-Prince-Édouard, 1974; la Saskatchewan, 1974; et le Manitoba, 1977).⁴⁰ Nous pensons aussi aux mesures visant à contrôler le lotissement des terres agricoles ou leur utilisation à d'autres fins (la Colombie-

36. Canada, MINISTÈRE DES FINANCES, *Questions fiscales dans l'agriculture : Document d'étude*, Ottawa, 1985, pp. 19-20.

37. Une étude québécoise effectuée en 1975, par exemple, estimait qu'au moins 17,5% des terres arables québécoises les plus fertiles (soit quelques 340 000 hectares) faisaient l'objet de spéculation : Québec, MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, *Document de consultation sur la protection du territoire agricole québécois*, 1978, p. 19.

38. Voir *Land Transfer Tax Act*, S.O. 1974, c. 8 (présentement sous *Loi sur les droits de cession immobilière*, L.R.O. 1990, c. L-6) et *Land Speculation Tax Act*, S.O. 1974, c. 17 (abrogée par S.O. 1978, c. 63); *Loi concernant les droits sur les transferts de terrains*, L.Q. 1976, c. 23 (présentement sous L.R.Q., c. D-17).

39. Voir *Real Property Amendment Act*, S.P.E.I. 1972, c. 40 (présentement *Prince Edward Island Lands Protection Act*, R.S.P.E.I. 1988, c. L-5, mod. par S.P.E.I. 1990, c. 28 et par *Island Regulatory and Appeals Commission Act*, S.P.E.I. 1991, c. 18); *The Saskatchewan Farm Ownership Act*, S.S. 1973-74, c. 98 (présentement *The Saskatchewan Farm Security Act*, S.S. 1988-89, c. S-17.1, Part VI («Farm Ownership»), mod. par S.S. 1993, c. 51, s. 12); *Foreign Ownership of Land (Temporary) Regulations*, O.C. Alta. 404/77, 1977 (remplacés par *Règlement sur la propriété des terres appartenant à des étrangers/ Foreign Ownership of Land Regulations*, Alta. Reg. 160/79, Alta. Gaz. 1979.706); *The Farm Lands Protection Act*, S.M. 1977, c. 44 (présentement *Loi sur la propriété agricole/ The Farm Lands Ownership Act*, L.R.M. 1987, c. F35, mod. par L.M. 1993, c. 10); et *Loi sur l'acquisition des terres agricoles par des non-résidents*, L.Q. 1979, c. 65 (présentement sous L.R.Q., c. A-4.1).

40. Voir la législation précitée, note 39 (pour l'Île-du-Prince-Édouard, voir S.P.E.I. 1974, c. 84). Voir généralement J. MATTHEWS GLENN, «The Legal Status of Agro-Industrial Enterprises», pp. 274-289, dans *Contemporary Law/ Droit contemporain*, Cowansville, Les Éditions Yvon Blais, 1992.

Britannique, 1973; et le Québec, 1978).⁴¹ Cependant, l'influence de cette législation sur la valeur des terres est incertaine. Elle dépend surtout de l'opinion des spéculateurs quant à la permanence du système de protection, et les indications sur ce point sont ambiguës.⁴²

Mais ce sont les actions gouvernementales dans le domaine du crédit agricole sur lesquelles il y a lieu d'insister. En baissant le coût du crédit, on améliore le rendement monétaire des agriculteurs et on atténue ainsi le risque pour les liquidités. Par exemple, le gouvernement québécois (par l'intermédiaire de la Société du financement agricole) contribue au paiement des frais d'intérêt des prêts à long terme, avec une subvention qui est calculée sur la partie du prêt n'excédant pas 250 000 \$ et qui est égale à la moitié de l'excédant de 8% du taux auquel est consenti le prêt (présentement le taux préférentiel majoré de 1%).⁴³ Cette contribution est bonifiée dans le cas des prêts d'établissement de jeunes agriculteurs.⁴⁴ D'autres gouvernements provinciaux suivent des politiques semblables.⁴⁵

-
41. *Agricultural Land Commission Act*, S.B.C. 1973, c. 46 (présentement sous R.S.B.C. 1979, c. 9); *Loi sur la protection du territoire agricole*, L.Q. 1978, c. 10 (présentement sous L.R.Q., c. P-41.1). L'Ontario a choisi de procéder plus indirectement, en faisant de la protection des terres agricoles un objectif du système d'aménagement du territoire : voir J. MATTHEWS GLENN, «Approaches to the Protection of Agricultural Land in Quebec and Ontario : Highways and By-ways», (1985) 11 *Analyse de Politique/Canadian Public Policy* 665-676.
 42. Voir par exemple PIERCE, «The B.C. Agricultural Land Commission : A Review and Evaluation», (1981) 21:2 *Plan Canada* 48; BERGERON, GAUDREAU et THIBODEAU, *Le zonage agricole, un bilan positif : Les effets de la Loi 90 sur la région sud de Montréal*, Montréal, INRS-Urbanisation, 1986; J. MATTHEWS GLENN et J.M. WOLFE, «The Effects of Regional County Municipal Plans and Agricultural Zoning in the Region of Montreal», (1992) November *Plan Canada* 9-13.
 43. *Programme de protection contre la hausse des taux d'intérêt*, précité, note 22. Ce programme est cependant moins généreux que par le passé, quand on prévoyait des subventions à partir de 4% (*Programme de financement agricole*, précité, note 20) et le plafonnement des taux d'intérêt au taux préférentiel majoré de 1/2% (*Règlement d'application de la Loi sur le financement agricole*, précité, note 19).
 44. Avec une bonification plus importante reconnue aux jeunes agriculteurs ayant reçu une formation académique en agriculture : *Programme d'aide à l'établissement, au développement et à la formation*, Décret 699-95, précité, note 21, arts. 11 à 26. (Voir auparavant *Règlement d'application de la Loi sur le financement agricole*, précité, note 20.)
 45. Par exemple le *Programme d'aide aux agriculteurs débutants* de la Société de développement agricole de l'Alberta : 1988, précité, note 2, pp. 31-32.

Un autre exemple, du niveau fédéral cette fois, est le programme des prêts basés sur les prix⁴⁶ aux termes duquel les paiements de l'agriculteur sont liés à son revenu agricole. On réserve le bénéfice de ce programme aux agriculteurs dont le prêt est en règle, ce qui complique un peu son fonctionnement. La Cour d'appel de l'Alberta l'a expliqué comme suit :

«... The concept was to index loan payments to changes in farm commodity prices.... Two options were available : full indexing or partial indexing of the commodity-based loans.... [The full indexing option] offered the borrower a 6% interest rate with the principal amount fully indexed to selected commodity prices. The primary security was to be a land mortgage written for the face amount of the loan with interest at 2% above the FCC 10-year rate in effect when the loan was approved. In this case, that meant that the interest rate was to be 13% per annum.

Under a separate commodity-based loan agreement (Side Agreement), FCC agreed with [l'agriculteur] that under certain circumstances, and notwithstanding the terms of the Mortgage, payments to FCC would be adjusted semi-annually. These adjustments were tied to two separate elements in the Side Agreement : the *principal balance* upon which the payments would be calculated and the *interest rate* applicable thereto. Article 2 of the Side Agreement provided that when [l'agriculteur] was not in default under the Mortgage, the interest rate would be reduced to 6% per annum. But the interest would not be calculated on the principal sum outstanding under the Mortgage (Mortgage Balance). Instead, under the Side Agreement, interest was to be calculated on the *principal balance outstanding from time to time under the Side Agreement* (Side Agreement Balance).

The Side Agreement was designed to work in this way. At the inception of the Side Agreement, the Side Agreement Balance would be the same as the Mortgage Balance. However, during the term of the Side Agreement, the Side Agreement Balance would be adjusted semi-annually to reflect any corresponding increases or decreases in the farm produce index. In turn, payments made by

46. En anglais, *commodity-based loans*. Voir *Règlement sur les taux d'intérêt de la Loi sur le crédit agricole - Modification*, C.P. 1986-771, DORS/86-389 (Gazette du Canada, Partie II, 1986, Vol. 120, p. 1632).

[l'agriculteur] to FCC would fluctuate based on the changes in the Side Agreement Balance. This balance would serve as the basis for calculating the interest owing by [l'agriculteur] for the preceding semi-annual period. This concept required FCC to maintain two separate account balances throughout the term of the Side Agreement and Mortgage : the Side Agreement Balance and the Mortgage Balance.

On the maturity date of the Mortgage, *again provided that the borrower was not in default*, FCC would discharge the Mortgage on payment of the lesser of the Side Agreement Balance and the principal amount owing under the Mortgage, adjusted in accordance with the terms of art. 12(ii) of the Side Agreement. Of course, one would not know ahead of time which amount would be higher on maturity of the Mortgage. This would be contingent upon the single most important variable, that is the effect of the fluctuations in the farm produce index throughout the term of the Side Agreement.»⁴⁷

La Cour a reconnu la validité de cette façon de procéder en décidant que le principal et le taux d'intérêt dus sur l'hypothèque étaient stipulés avec suffisamment de précision pour satisfaire les exigences de la *Loi sur les intérêts*.⁴⁸

Cependant, la valeur des programmes visant à réduire les dépenses des agriculteurs se capitalise tout autant que celle des programmes destinés à augmenter leur revenu. Par exemple, on suggère que le prix d'un contingent reflète non seulement la valeur capitalisée des revenus anticipés mais aussi celle des avantages fiscaux (c'est-à-dire la possibilité de déduire du revenu annuel la valeur amortie du contingent).⁴⁹ Et on calcule que le programme québécois de subvention des taux d'intérêt ajoute au moins 7% à la valeur de la terre.⁵⁰

47. *Farm Credit Corporation v. Lacombe Nurseries Ltd.* (1992) 89 D.L.R. (4th) 732, 734-735.

48. L.R.C. 1970, c. I-18 (présentement sous L.R.C. 1985, c. I-15). De toute façon, il s'agit d'un programme du gouvernement fédéral, comme la Cour l'a souligné, et la compétence constitutionnelle exclusive en matière d'intérêt relève du gouvernement fédéral. Voir *infra*, le texte à la note 89.

49. GLENDAY et BARICHELLO, «The Tax Expenditure of Agricultural Marketing Quota Deductibility», (1985) 33 *Revue canadienne d'économie rurale* 263-284.

50. Romain, *loc. cit.*, note 34.

Autrement dit, les efforts gouvernementaux pour minimiser le risque quant aux liquidités sont parfois des lames à double tranchant.⁵¹ On protège le porte-monnaie de l'agriculteur en place, certes. En autant que la valeur du programme est capitalisée dans l'actif de la ferme, on améliore aussi son bilan financier. L'agriculteur en place reçoit ainsi un double bénéfice du programme en question, mais ce double bénéfice se fait aux dépens de celui qui prendra la relève. Celui-ci doit payer la valeur capitalisée du programme, ce qui nuit à son rendement monétaire. Si, par contre, le programme vise à contrôler la valeur d'un bien en capital (tel que le sol arable avec des mesures anti-spéculatives, par exemple), on protège le fonds de roulement de caisse de l'agriculteur futur, mais on le fait aux dépens du bilan financier de l'agriculteur en place.

En minimisant le risque pour les liquidités de l'un, on augmente le risque pour l'actif de l'autre.

II. LE RISQUE RELATIF À L'ACTIF

Le phénomène de capitalisation indique que les notions du fonds de roulement de caisse et du bilan financier ne fonctionnent pas en vase clos mais sont, au contraire, intimement liées. Le modèle traditionnel de croissance d'une entreprise agricole souligne le lien entre ces deux notions. Typiquement, le bilan financier de l'entreprise consiste initialement en un actif (ou avoir initial) assez réduit et un passif (ou niveau d'endettement) élevé. On présume un profit de l'entreprise et le paiement graduel de la dette, ce qui veut dire que le passif de l'entreprise décroît et son actif augmente. Un profit implique aussi des investissements nouveaux dans l'entreprise, ce qui augmente encore la valeur de l'actif. L'avoir acquis s'ajoute à l'avoir initial. Vient enfin la possibilité de l'augmentation de l'avoir par l'inflation et d'autres facteurs externes. À la fin, donc, le bilan financier de l'entreprise type comporte un passif réduit et un actif élargi qui comprend l'avoir initial, l'avoir acquis (les revenus de la ferme transformés en actif) et l'avoir inflationniste, s'il y en a. L'avoir inflationniste inclut la valeur capitalisée des programmes gouvernementaux.⁵²

51. On les accuse aussi de ne pas être suffisamment ciblés dans leurs effets et de bénéficier souvent plus aux agriculteurs prospères qu'aux agriculteurs en détresse : R.D. BOLLAN, «Who Receives Farm Government Payments?», (1989) 37 *Revue canadienne d'économie rurale* 351-378.

52. 1988, *op. cit.*, note 2, pp. 79-80.

Il ne faut pas méconnaître l'importance que l'avoir représente pour une entreprise agricole. En effet, le calcul traditionnel du taux de rendement agricole comprend le taux de rendement en capital aussi bien que son taux de rendement monétaire, et le taux en capital est historiquement plus important que le taux monétaire. Entre 1953 et 1987, le taux en capital représentait 58%, et le taux monétaire 42% du taux de rendement agricole; entre 1971 et 1987, l'écart était beaucoup plus large, avec des taux respectifs de 71% et 29%. L'inflation des années 1970 en est la raison principale.

a) Les mesures visant la valeur de l'actif

L'effet de l'inflation sur la valeur de l'actif des entreprises agricoles est important. Au cours des années 1970, la valeur du capital agricole de la ferme canadienne moyenne quadruplait⁵³ et la hausse importante de la valeur de la terre en était largement responsable.⁵⁴ La demande de crédit pendant cette période expansionniste était donc telle que l'on modifia de trois façons différentes le système du crédit agricole alors en vigueur.

Une première modification consistait à changer les conditions auxquelles on prêtait aux agriculteurs. En effet, avant les années 1970 les institutions financières gouvernementales avaient surtout consenti les prêts en fonction du revenu de l'entreprise agricole plutôt qu'en fonction de sa valeur capitale. En d'autres mots, elles s'étaient intéressées davantage au risque relatif aux liquidités qu'au risque relatif à l'actif. Mais l'inflation des années 1970 fit en sorte qu'on rejeta le conservatisme de cette approche. En 1975, par exemple, on modifia la *Loi sur le crédit agricole* fédérale pour autoriser la Société de crédit agricole à consentir des prêts en fonction de la valeur marchande de l'entreprise et non plus simplement en fonction de son revenu.⁵⁵ De plus, on a augmenté graduellement la part de la valeur marchande qui pourrait être

53. 1991, *op. cit.*, note 3, p. 5. Cette constatation est même conservatrice, car elle ne prend en compte que les montants investis dans des biens traditionnels tels que l'immobilier, les bâtiments, le matériel et le bétail, mais non pas ceux investis dans des biens nouveaux tels que les contingents.

54. La valeur globale des terres avait augmenté selon un taux annuel composé de près de 14% entre 1971 et 1982 : *ibid.*, p. 7, citant la Société du crédit agricole, *Statistique sur le crédit agricole*.

55. 1988, *op. cit.*, note 2, p. 31; R. ASHMEAD, «Financial Intermediation : Performance and Opportunity», (1988) 36 *Revue canadienne d'économie rurale* 813-819.

couverte par les prêts. Au Québec, par exemple, le système tandem⁵⁶ autorisait des prêts jusqu'à concurrence de 75% de la valeur de la ferme en premier lieu, pour l'augmenter à 80% et puis à 85% par la suite.

Une deuxième réponse fut de chercher de nouvelles sources de financement. La tradition canadienne, qui date de 1927⁵⁷ sur le plan fédéral et de 1936 sur le plan québécois,⁵⁸ était de s'appuyer sur les gouvernements comme source principale du financement agricole.⁵⁹ Cette tradition reflétait la perception que le secteur bancaire privé répondait mal aux besoins des agriculteurs. Cette perception changea au cours des années 1970 et on révisa alors le système pour laisser une place plus large aux institutions privées.⁶⁰ C'est ainsi qu'en 1977, on a permis aux banques à charte de consentir aux agriculteurs des prêts hypothécaires à long terme.⁶¹ L'année suivante, le Québec a mis en place son système dit «tandem» avec l'adoption de la *Loi favorisant le crédit agricole à long terme par les institutions privées*.⁶² D'après le système tandem, les prêts agricoles sont consentis par le secteur privé aux agriculteurs approuvés préalablement par la Société du financement agricole. Pour sa part, le gouvernement (ou plus précisément le Fonds d'assurance-prêts agricoles et forestiers⁶³) garantit au prêteur un remboursement partiel des pertes subies (en plus de subventionner les taux d'intérêt).⁶⁴

56. Voir *infra*, le texte à la note 62.

57. Avec l'adoption de la *Loi sur le prêt agricole canadien*, S.C. 1927, c. 43 (devenue *Loi sur le crédit agricole*, L.R.C. 1985, c. F-2, et remplacée par *Loi sur la Société du crédit agricole*, L.C. 1993, c. 14). Voir généralement J.-E. BRASSARD, *Financial Assistance for Farmers : A Lawyer's Guide to Federal Programs*, Toronto, Carswell, 1987.

58. Avec l'adoption de la *Loi sur le crédit agricole*, S.Q. 1936 (2e sess.), c. 3.

59. Ou plus précisément, sur les gouvernements par l'intermédiaire d'un organisme créé à cette fin, la Société du crédit agricole sur le plan canadien et l'Office du crédit agricole (devenue récemment la Société de financement agricole) sur le plan québécois.

60. 1988, *op. cit.*, note 2, pp. 29 à 32.

61. *Ibid.*, p. 31; R. ASHMEAD, *loc. cit.*, note 55.

62. L.Q. 1978, c. 50 (voir présentement *Loi sur la Société de financement agricole*, précitée, note 21).

63. *Loi sur l'assurance-prêts agricoles et forestiers*, L.R.Q., c. A-29.1 (adoptée sous L.Q. 1978, c. 49). Voir Camille G. MOREAU, «Prêts garantis ou assurés dans le cadre des régimes québécois de financement agricole et forestier et réalisation des garanties», [1987] *Cours de Perfectionnement du Notariat* 169-182.

64. Voir *supra*, le texte à la note 43. Les modifications à la pièce apportées au régime du crédit au cours des années 1970 ont eu comme résultat un réseau entremêlé de programmes et de législation (voir généralement MOREAU, «Les régimes de financement agricole et forestier», [1985] *Cours de Perfectionnement du Notariat* 277-286; Paul CHAREST, «Les

Depuis cette modification au système du crédit agricole, le gouvernement fédéral joue surtout le rôle de prêteur de dernier recours, et consent des prêts à risque élevé aux agriculteurs délaissés par le secteur privé; les gouvernements provinciaux, pour leur part, jouent surtout le rôle de garants des prêts du secteur privé. En somme, les gouvernements se sont retirés progressivement du domaine, pour laisser la place aux institutions privées. En 1976, par exemple, la Société du crédit agricole fédéral avait fourni 59,7% de tout le crédit agricole en cours; en 1986, elle n'avait fourni que 40,0% et la part des banques était alors de 30,9%.⁶⁵ L'entrée en force de telles institutions sur le marché du crédit agricole avait un effet inflationniste certain sur la valeur de l'actif agricole.

Plus récemment, on a suggéré que les particuliers, notamment les agriculteurs qui prennent leur retraite, jouent un rôle plus actif dans le financement de la relève.⁶⁶ Une possibilité est que le vendeur d'une entreprise agricole soit considéré comme prêteur à l'intérieur du système de crédit agricole, et bénéficiaire à ce titre des mêmes subventions et garanties gouvernementales que les institutions privées. Le Québec a fait ce changement lors d'un remaniement législatif en 1987,⁶⁷ suite à des représentations en ce sens de l'Union des producteurs agricoles.⁶⁸

régimes de financement agricole et forestier», [1985] *Cours de Perfectionnement du Notariat* 287-304; et *Structures*, *op. cit.*, note 5, pp. 19-29). Le gouvernement y a effectué un remaniement législatif en profondeur en 1987 avec l'adoption de la *Loi sur le financement agricole*, précitée, note 19, et encore en 1992 avec son remplacement par la *Loi sur la Société de financement agricole*, précitée, note 21.

65. 1988, *op. cit.*, note 2, p. 32. En 1976, la part des gouvernements provinciaux était de 16,3% et celle des particuliers, de 15,0%; en 1986 leurs parts étaient de 15,1% et 10,1%, respectivement. Une autre étude indique qu'en 1981, les prêts consentis par la Société du crédit agricole ne représentaient que 20,5% de la valeur totale des nouveaux prêts à long terme, en comparaison avec 69,3% en 1973 : Société du crédit agricole, *Statistiques sur le crédit agricole fédérale*, cité dans Union des producteurs agricoles, *Le financement agricole*, Mémoire présenté à la Commission parlementaire de l'agriculture, mars 1985, p. 23.

66. En règle générale, leur rôle est indirect en ce sens que les institutions servent d'intermédiaires entre l'agriculteur qui prend sa retraite et celui qui prend la relève. Le premier investit la somme réalisée lors de la vente de son entreprise dans les instruments d'épargne offerts par les institutions financières; le deuxième finance son achat auprès de ces mêmes institutions financières : 1991, *op. cit.*, note 3, p. 141.

67. Voir *op. cit.*, note 64.

68. Union des producteurs agricoles, *op. cit.*, note 65, p. 38. L'U.P.A. s'inquiète toutefois de ce qu'une telle participation ne devienne en fait une condition préalable à l'octroi de l'assistance financière gouvernementale : U.P.A., *Projet de loi 46 : Loi sur le financement agricole*,

Une autre suggestion, faite par le Comité permanent de l'agriculture en 1988, est d'offrir aux agriculteurs qui prennent leur retraite des garanties visant à les encourager à conserver une participation minoritaire dans leur exploitation et ainsi à offrir au nouvel acheteur la possibilité d'une acquisition échelonnée dans le temps. Les sociétés agricoles, que les gouvernements encouragent par toute une gamme de mesures,⁶⁹ remplissent déjà ce rôle dans la mesure où elles permettent le transfert graduel de l'entreprise d'une génération à l'autre, la part de chaque génération changeant selon son apport en capital ou en travail.

Une troisième suggestion visant à encourager la participation des agriculteurs retraités dans le financement agricole, issue elle aussi du Comité permanent, est de créer des «certificats de placement agricole» ou des «obligations de vendeur», avec un taux de rendement intéressant, dans lesquels les vendeurs peuvent investir à la place des instruments d'épargne traditionnels du secteur bancaire.⁷⁰

La troisième réponse, la plus récente, est de suggérer de nouveaux modes de financement agricole, des modes qui tiennent compte mieux que le modèle traditionnel des difficultés de financer la valeur de l'actif d'une entreprise. Une première proposition est de promouvoir la location de terres agricoles.⁷¹ Or, la tradition canadienne veut que l'agriculteur soit propriétaire de la ferme et que le recours à la location des terres agricoles serve principalement à l'agrandissement de fermes établies et non pas à l'établissement de fermes nouvelles. Mais acheter une ferme implique une dépense immédiate importante, et un niveau d'endettement trop lourd pour l'agriculteur débutant. On ne peut plus compter sur l'augmentation de l'avoir par l'inflation.⁷² D'où la suggestion d'alléger les dépenses initiales de l'agriculteur par la location des terres agricoles, avec option d'achat éventuel.

Mémoire présenté à la Commission parlementaire sur l'agriculture, les pêcheries et l'alimentation, octobre 1987, p. 19.

69. Voir *Structures*, op. cit., note 5, pp. 71-76.

70. 1988, op. cit., note 2, p. 142. On suggère comme taux de rendement la combinaison d'un taux d'intérêt fixe (e.g. 3%) et un taux d'intérêt variable fondé sur la productivité du secteur agricole.

71. L. BAKER et P.J. THOMASSIN, «Farm Ownership and Financial Stress», (1988) 36 *Revue canadienne d'économie rurale* 799-811.

72. Voir par exemple K.K. KLEIN et S.J. THATCHYK, «Impacts of Land Purchase on Financial Health of Saskatchewan Crop Farms : A Whole-Farm Simulation», (1987) 35 *Revue canadienne d'économie rurale* 639-652.

Pour financer l'achat éventuel, on suggère la création, comme véhicule d'épargne, d'un «Régime enregistré d'épargne pour les entreprises agricoles», qui constituerait un abri fiscal à l'exemple de l'ancien «Régime enregistré d'épargne-logement».⁷³ Ou on suggère que les terres agricoles soient tenues par une fiducie créée à cet effet par le gouvernement.⁶⁹ L'agriculteur louerait des terres auprès de la fiducie et pourrait acheter un certain nombre d'actions ou d'unités de fiducie chaque année, qu'il remettrait éventuellement à la fiducie à titre de paiement de la terre.⁷⁵ L'exemple le plus pertinent de cette dernière suggestion est peut-être la constitution des banques de terres arables en vertu de laquelle un organisme gouvernemental, tel que le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec, est autorisé à acquérir des terres agricoles pour ensuite les louer aux agriculteurs ou aux aspirants-agriculteurs à un loyer modique avec option d'achat éventuel. La constitution des banques de terres n'est pas nouvelle au Canada, et ce sont surtout le Nouveau-Brunswick, l'Île-du-Prince-Édouard, la Saskatchewan et le Québec qui possèdent ou possédaient les régimes législatifs les plus développés en la matière.⁷⁶

À l'objection que les locataires soient moins libres dans leurs décisions que les propriétaires, on souligne la position parfois dépendante des propriétaires des entreprises agricoles endettées :

«[Les agriculteurs] ne parviennent pas à comprendre que lorsqu'une entreprise agricole est lourdement hypothéquée, l'exploitant n'est plus

73. En anglais, «Registered Farm Savings Plan» et «Registered Home Ownership Plan». Voir 1988, *op. cit.*, note 2, pp. 108-109.

74. Cette suggestion vise surtout les terres agricoles aux mains des institutions financières, telles la Société du crédit agricole fédéral, ou d'autres organismes gouvernementaux.

75. 1988, *op. cit.*, note 2, p. 109. Cette dernière suggestion nous rappelle le roulement inter-génération des entreprises agricoles à l'intérieur d'une société agricole : voir *supra*, le texte à la note 69.

76. *Farm Adjustment Act*, S.N.B. 1966, c. 9 (maintenant sous *Loi sur l'aménagement des exploitations agricoles*, L.R.N.B. 1973, c. F-3, telle que modifiée par L.N.B. 1980, c. 21); *Land Development Corporation Act*, S.P.E.I. 1969, c. 40 (remplacée par *Agricultural Development Corporation Act*, S.P.E.I. 1990, c. 1); *The Land Bank Act*, S.S. 1972, c. 60 (abrogée par S.S. 1982-83, c. L-2.1, et remplacée par *The Farm Purchase Program Act*, S.S. 1982-83, c. F-8.1); *Loi modifiant la Loi sur le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation*, L.Q. 1979, c. 66 (maintenant sous L.R.Q., c. M-14), Décret 156-81, 113 G.O.Q.II.1981.II.495, et Décret 1936-84, 116 G.O.Q.1984.II.4464. Voir généralement J. MATTHEWS GLENN, «L'intervention de l'État dans l'agriculture : Un aperçu législatif», (1983) 28 *Revue de droit de McGill* 928-976, 952-955.

qu'un actionnaire minoritaire qui, à toutes fins pratiques, loue son entreprise d'une institution financière à des taux hypothécaires normaux.»⁷⁷

Il y a évidemment beaucoup de vérité dans cette observation.⁷⁸ Cependant, il ne faut pas ignorer que le droit privé canadien, tant la *common law* que le droit civil, ne reconnaît pas aux locataires de terres agricoles la même protection que le droit européen. Aucune règle de droit privé ne leur accorde un droit au maintien dans les lieux, par exemple, ni même un droit d'exiger un bail à long terme, pas plus qu'un droit de préemption lors de la mise en vente des terres agricoles. Et aucune règle de droit privé ne leur garantit une liberté d'exploitation de la même façon que le droit français ou belge, par exemple.⁷⁹ À notre avis, c'est une objection de taille à un recours plus poussé à la location de terres arables à l'heure actuelle. On peut envisager la location de terres publiques dans le cadre d'un programme gouvernemental à cet effet, et la constitution de la banque québécoise de terres arables en est la preuve. Mais on ne peut envisager la location de terres agricoles comme solution généralisée aux problèmes de financement sans que l'agriculteur soit protégé davantage par des modifications importantes au droit privé.

Deux autres suggestions de nouveaux modes de financement sont le prêt hypothécaire avec participation à la plus-value et le financement par actions.⁸⁰ Le premier est généralement financé par la combinaison d'un taux d'intérêt réduit et une participation dans la plus-value future de la propriété foncière, et

77. 1988, *op. cit.*, note 2, p. 81.

78. Aux termes de la *Loi sur le crédit agricole*, précité, note 57, par exemple, l'agriculteur devait soumettre à l'approbation de la Société «un plan de mise en valeur agricole» qu'il était tenu de respecter sous peine d'annulation du prêt et son remboursement immédiat : arts. 34 et 40 à 41.

79. Voir par exemple R. GOTZEN, «Agrarian Land Law in Belgium», pp. 20-34 dans W. BRUSSAARD et M.R. GROSSMAN, *Agrarian Land Law in the Western World*, Oxford, C.A.B. International, 1992; et L. LORVELLEC, «Agrarian Land Law in France», dans W. BRUSSAARD et M.R. GROSSMAN, *supra*, pp. 51-70.

80. En anglais, «*Shared-Appreciation Mortgage*» et «*Equity Financing*». Voir 1988, *op. cit.*, note 2, pp. 126-134; et A.D. BARAU et J.H. CLARK, «Evaluating Alternative Mortgage Instruments for Low-equity Ontario Dairy Farms», (1987) 35 *Revue canadienne d'économie rurale* 553-569 et (1988) 36 *Revue canadienne d'économie rurale* 359-360.

la combinaison varie selon l'appréciation du risque.⁸¹ Le deuxième implique l'introduction d'un financement extérieur par la participation des tiers dans l'actif de la ferme (achat d'actions, propriété en indivision, etc.).

Ces deux modèles ont en commun de privilégier la participation de tiers (vraisemblablement des non-agriculteurs) dans le capital de la ferme. Or, les gouvernements canadiens ont comme politique de décourager l'acquisition, tant indirecte que directe, du sol agricole par des non-agriculteurs. On veut surtout empêcher l'intégration verticale.⁸² À notre avis, ce sont justement les grandes corporations agro-alimentaires situées en amont ou en aval de l'entreprise agricole qui voudraient se prévaloir de ces nouveaux modes de financement. Il faudrait donc prendre soin de faire en sorte que leur mise en place n'aille pas à l'encontre de cette politique traditionnelle.

Quoi qu'il en soit, la pratique de prêter sur la base de l'actif de l'entreprise agricole, qui a été suivie assidûment au cours des deux dernières décennies, met en danger la sécurité de l'actif quand les agriculteurs ne sont plus en mesure de repayer leurs dettes. Ne rien faire aurait été un choix inacceptable sur le plan politique,⁸³ et les deux paliers de gouvernement se sont sentis obligés de mettre en place des mesures pour protéger l'agriculteur contre la saisie de ses biens en paiement de ses dettes.

b) Les mesures visant la protection de l'actif

Devons-nous protéger les agriculteurs en difficulté contre la perte de leurs fermes? Jusqu'ici, la réponse est généralement sympathique au monde agricole. Il faut protéger un mode de vie qui reflète l'image qu'ont les Canadiens d'eux-mêmes et de leur histoire. On attend un redressement de la situation économique du pays et, en attendant, on protège l'agriculteur en difficulté

81. Par exemple, une participation à un ratio de 75/50 implique un taux d'intérêt à 75% du taux de marché et une participation à 50% de la plus-value future de la propriété foncière : 1988, *op. cit.*, note 2, p. 126.

82. Voir la législation précitée, note 39; et voir généralement J. MATTHEWS GLENN, *loc. cit.*, note 40.

83. Voir par exemple N.S. GERRARD, «"Loss" is a Four Letter Word : The Human Consequences of the Rural Crisis and Resources Needed to Address Them», pp. 39-46 dans D.E. BUCKINGHAM et K. NORMAN, *op. cit.*, note 31.

financière. Deux mesures-clés visent, d'une part, l'intérêt à payer sur les dettes et, d'autre part, la saisie des biens de l'agriculteur.

Quant à l'intérêt à payer, nous avons vu que les difficultés financières viennent en partie du fait que les agriculteurs ont dû renégocier leurs prêts à une époque où les taux d'intérêt atteignaient des niveaux historiques.⁸⁴ Même subventionnés, les taux d'intérêt étaient tels que les agriculteurs ne pouvaient plus repayer leurs dettes avec le revenu de la ferme. Une solution pour les agriculteurs en difficulté, donc, est de réduire les taux d'intérêt sur les prêts existants.

Sur le plan constitutionnel, les deux niveaux de gouvernement sont libres de gérer leurs propres ressources financières comme ils le veulent. C'est le principe du «pouvoir de dépenser». Cette liberté ne peut être restreinte par la réglementation de l'autre palier gouvernemental : c'est le principe de «l'immunité inter-juridictionnelle». Ensemble, ces deux principes signifient que chaque gouvernement peut accorder les réductions du taux d'intérêt des prêts consentis par lui ou par son intermédiaire. On peut citer comme exemple fédéral la réduction temporaire de 5% du taux d'intérêt des prêts consentis pendant les années 1980 dans le cadre d'un «programme de prêts spéciaux» offerts aux agriculteurs en difficulté financière grave.⁸⁵ Et un exemple provincial datant de la même époque est le programme *Ontario Family Farm Interest Rate Reduction (OFFIRR)*.⁸⁶

Pour des raisons constitutionnelles, cependant, les gouvernements provinciaux ne peuvent agir directement sur les taux d'intérêt du secteur privé, soit en contrôlant les taux d'avance,⁸⁶ soit en les réduisant par la suite, et des tentatives provinciales en ce sens pendant les années 1930 ont échoué devant les

84. Voir *supra*, le texte à la note 2.

85. *Lois sur les prêts agricoles bonifiés (No. 1) et (No. 2)*, S.C. 1980-81-82-83, c. 92 et c. 131 (abrogées par L.C. 1994, c. 38, arts. 27 & 28).

86. Offert en 1985 aux agriculteurs ontariens en difficulté temporaire et destiné à réduire le taux d'intérêt à un maximum de 8%, ce programme a été élargi et prolongé par la suite : Ontario, Ministry of Municipal Affairs, *Background*, 85/33, 86/4 et 86/30.

87. Mais les provinces peuvent néanmoins les limiter indirectement, en indiquant le plafond du taux des prêts bénéficiant de la participation gouvernementale (garanties de remboursement, subventions à l'intérêt, etc.).

tribunaux.⁸⁸ Le pouvoir réglementaire sur les taux d'intérêt relève du gouvernement fédéral en vertu de sa juridiction sur «l'intérêt de l'argent» sous l'article 91 (19) de la *Loi constitutionnelle de 1867*.⁸⁹ Toutefois, des interventions du gouvernement fédéral visant à réduire les taux d'intérêt sur des prêts déjà consentis par le secteur privé nous semblent peu probables pour des raisons politiques.

Quant à la saisie des biens de l'agriculteur, la situation constitutionnelle est plus complexe. Règle générale, la juridiction sur les obligations, et donc sur l'exécution des obligations, relève des gouvernements provinciaux en raison de leur compétence en matière de «propriété et les droits civils dans la province».⁹⁰ C'est ainsi que les provinces ont pu adopter la législation traitant de l'exécution forcée des obligations, y compris les dettes, et y reconnaître une mesure de protection contre la saisie en nature. D'après la *Loi sur l'exécution forcée*⁹¹ ontarienne, par exemple, sont insaisissables la machinerie et les outils de travail des agriculteurs dont la valeur ne dépasse pas 5 000 \$.⁹² La juridiction provinciale s'étend évidemment aux créances garanties⁹³ telles que les hypothèques, et chaque province a légiféré au sujet de l'exécution forcée de telles créances.⁹⁴

Par contre, la juridiction sur «la banqueroute et la faillite» relève du gouvernement fédéral sous l'article 91 (21) de la *Loi constitutionnelle*,^h ce qui

88. Voir P.W. HOGG, *Constitutional Law of Canada*, 3e éd., Toronto, Carswell, 1992, pp. 635-637; R.C.C. CUMING, «The Legal Solution to the Farm Debt Crisis : Constitutional Considerations», dans D.E. BUCKINGHAM et K. NORMAN, *op. cit.*, note 31, pp. 63-76.

89. Antérieurement l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867, 30 & 31 Vict., c. 3 (R.-U.) (présentement sous S.R.C. 1985, App. II, No. 5).

90. *Ibid.*, art. 92 (13).

91. Précitée, note 16, art. 2.

92. Quoique minimale, cette exemption est quand même plus importante que celle de 2 000 \$ offerte aux autres travailleurs.

93. À l'exception des sûretés établies conformément à l'art. 427 (auparavant l'art. 88, devenu l'art. 178) de la *Loi sur les banques*, L.C. 1991, c. 46, qui relèvent du pouvoir fédéral en raison de sa compétence en matière des banques et des opérations bancaires (art. 91 (15) de la *Loi constitutionnelle*) : *Banque de Montréal v. Hall*, [1990] 1 R.C.S. 121. Voir aussi *Mackesey v. Royal Bank of Canada* (1991), 86 D.L.R. (4th) 637 (Sask. C.A.). Voir généralement R.J. WOOD, «Farm Repossessions by Banks : Saskatchewan Farm Protection Legislation and the Section 178 Device», (1986-87) 12 *Canadian Business Law Journal* 120-131.

94. Voir par exemple *Loi sur les hypothèques*, L.R.O. 1990, c. M.40.

95. Précitée, note 89.

suggère un chevauchement juridictionnel relatif à la protection des biens de l'agriculteur en difficulté financière.

Le gouvernement fédéral s'est prévalu de sa compétence en matière de faillite et d'insolvabilité pour protéger les agriculteurs contre la mise en faillite forcée (l'ordonnance de séquestre) dans le cadre de la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité*.⁹⁶ Cependant, cette protection se limite aux agriculteurs individuels qui s'occupent exclusivement de l'agriculture et les tribunaux donnent une interprétation restrictive à cette limitation, non seulement en ce qui concerne la notion d'exclusivité, comme nous l'avons vu,^{h6} mais aussi à l'égard de celle de l'individualité. D'après eux, le choix effectué lors du remaniement législatif de 1949⁹⁸ de limiter cette protection aux «particuliers» et non plus aux «personnes»⁹⁹ indique que la protection contre la faillite forcée ne s'étend plus aux regroupements agricoles.¹⁰⁰

Dans la même veine, ce même pouvoir fédéral justifie l'adoption d'un processus législatif visant la conclusion d'un compromis ou arrangement entre un agriculteur en difficulté et ses créanciers dans le but, justement, d'éviter la mise en faillite de l'agriculteur. Le Conseil privé a reconnu la validité constitutionnelle de cette approche dans *Attorney-General for British Columbia v. Attorney-General for Canada*,^{ecc} une décision de 1937 portant sur la *Loi d'arrangement entre les cultivateurs et créanciers, 1934*.¹⁰²

96. Précitée, note 15. Voir aussi *supra*, le texte à la note 23 (position privilégiée de l'agriculteur lors de la faillite d'un commerçant).

97. Voir *supra*, le texte à la note 16.

98. S.C. 1949 (2e Sess.), c. 7, art. 30, remplaçant S.R.C. 1927, c. 11, art. 7.

99. En anglais, «*individuals*» à la place de «*persons*».

100. *Re Witchehan Lake Farms Ltd.* (1974), 50 D.L.R. (3d) 314 (Sask. C.A.) (corporation agricole); *Langille v. Toronto-Dominion Bank* (1982), 131 D.L.R. (3d) 571 (C.S.C.) (société agricole).

101. *Farmers' Creditors Arrangement Reference*, [1937] A.C. 391.

102. Précitée, note 16. Quoique de portée générale, cette loi n'est entrée en vigueur dans une province donnée que sur proclamation : art. 18. En 1943, elle a été remplacée par la *Loi de 1943 sur les arrangements entre cultivateurs et créanciers*, S.C. 1943, c. 26 (dernièrement sous L.R.C. 1970, c. F-5; abrogée par L.C. 1988, c. 2, s. 68 (Annexe IV, No. 13)) qui, elle, ne visait que les agriculteurs du Manitoba, de la Saskatchewan et de l'Alberta.

Cette loi fédérale, qui avait préséance sur la *Loi sur la faillite* de l'époque,¹⁰³ avait été adoptée parce que, d'après son préambule, il était «essentiel dans l'intérêt du Dominion de retenir sur leurs terres tous les cultivateurs à titre de producteurs effectifs». Elle prévoyait donc la mise en place d'un processus obligatoire de composition avec la participation des «commissions provinciales de révision» dont le mandat était d'approuver les propositions relatives au remboursement des dettes des agriculteurs, y compris les dettes envers les créanciers garantis, lesquelles propositions devenaient exécutoires une fois homologuées par la cour.¹⁰⁴

La loi de 1934 servit de modèle pour l'adoption, en 1986, de la *Loi sur l'examen de l'endettement agricole*¹⁰⁵ dont le but, pour reprendre les mots d'un commentateur, était «d'assurer, par une tierce partie impartiale, un examen de la situation financière d'un agriculteur en difficulté financière ou insolvable pour lui faciliter la conclusion d'un arrangement avec ses créanciers et ainsi lui permettre de continuer à exploiter son entreprise agricole».¹⁰⁶ La différence principale entre cette législation et celle antérieure est que la composition éventuelle est nécessairement consensuelle et non pas imposée. Son effet est donc moins contraignant pour les créanciers.¹⁰⁷

Aux termes de la loi, un agriculteur en difficulté ou insolvable s'adresse à un «Bureau d'examen de l'endettement» établi dans sa province afin que celui-ci nomme un «comité d'examen» de la situation financière de son entreprise agricole. Si l'agriculteur n'est qu'«en difficulté financière» (notion qui n'est pas définie par la loi), le comité peut agir comme simple conseiller financier de l'agriculteur, ou il peut mettre ses bons offices à la disposition de celui-ci et de ses créanciers afin de les aider à conclure un arrangement à l'amiable. Dans le

103. Art. 2 (2). Son champ d'application était plus large en ce sens qu'elle ne contenait pas les mêmes restrictions d'exclusivité et d'individualité. Voir *supra*, le texte à la note 15 et suivant la note 96.

104. La loi de 1943, précitée, note 102, était essentiellement au même effet sauf que les commissions de révision ont été supprimées, et la proposition était soumise directement à la cour.

105. Précitée, note 16.

106. Gaston PARADIS, «Étude comparative de la Loi sur l'examen de l'endettement agricole, (S.C. 1986, c. 33) et de la Loi sur la faillite, (S.R.C. 1970, c. B-3)», [1987] *Cours de Perfectionnement du Notariat* 183-192.

107. Voir B.A. FARLINGER, «The Farm Debt Review Act», (1988) 2 *Banking & Finance Law Review* 223-235. Voir aussi M.A. WEINCZOK, *loc. cit.*, note 16.

cas d'un agriculteur «insolvable», par contre, le comité remplit nécessairement les deux fonctions et, entre-temps, tout recours que pourraient exercer les créanciers, y compris les créanciers garantis, contre les biens de l'agriculteur en question est suspendu pendant une période de trente jours (renouvelable jusqu'à 120 jours).¹⁰⁸ De plus, tout créancier garanti qui veut réaliser sa sûreté doit en avvertir l'agriculteur, pour que celui-ci puisse déclencher le processus statutaire s'il le veut.¹⁰⁹

La compétence fédérale en matière de faillite et d'insolvabilité limite l'étendue des pouvoirs autrement reconnus aux gouvernements provinciaux en vertu de leur juridiction à l'égard de «la propriété et les droits civils dans la province» ainsi que de «l'administration de la justice».¹¹⁰ Pour cette raison il n'est pas possible aux provinces d'adopter une législation semblable à la législation fédérale portant sur les arrangements entre cultivateurs et créanciers. En effet, dans le *Debt Adjustment Reference*,^{eee} le Conseil privé s'est appuyé sur sa décision dans la *Farmers' Creditors Arrangement Reference*¹¹² pour décider de l'invalidité d'une loi albertaine de 1937, la *Debt Adjustment Act*.^{eee} Cette loi protégeait les agriculteurs de la province contre l'exécution forcée de leurs obligations et instaurait un processus de composition obligatoire sous l'égide d'un organisme provincial, le *Debt Adjustment Board*. En décidant ainsi, le tribunal avait néanmoins reconnu les difficultés auxquelles les agriculteurs devraient faire face :

«Their Lordships approach the important questions before them on the assumption that there was sufficient and, it may be said, grave need for legislation for the relief of distress in the province. They desire, however, to point out that the question before them is not as to the

108. Voir par exemple *Nelson's Lazy H Ranches (1984) Ltd. v. Canadian Imperial Bank of Commerce*, [1992] 3 W.W.R. 574 (Alta C.A.).

109. *Loi sur l'examen de l'endettement agricole*, précitée, note 16, art. 22.

110. Art. 92 (14) de la *Loi constitutionnelle*, précitée, note 89.

111. *Attorney-General for Alberta v. Attorney-General for Canada*, [1943] A.C. 356.

112. Précitée, note 101.

113. S.A. 1937, c. 9. D'autres provinces des Prairies ont aussi adopté des *Debt Adjustment Acts* à la même époque. Voir e.g. pour la Saskatchewan : S.S. 1931, c. 59, et S.S. 1934-35, c. 88.

expediency, still less as to the wisdom, of the present Act. The question is simply one as to the power of the province to pass it.»¹¹⁴

Par contre, les tribunaux ont reconnu aux provinces la juridiction pour imposer un moratoire sur la mise en oeuvre des sûretés afin de donner aux débiteurs la possibilité de rembourser leurs dettes ou de régulariser leurs contrats,¹¹⁵ et certaines provinces canadiennes ont légiféré en ce sens au cours des années 1980.¹¹⁶

La Saskatchewan a été la première province à intervenir dans les années 1980, avec l'adoption en 1984 d'une mesure temporaire, *The Farm Land Security Act*,^{ess6} qui imposait à tout créancier hypothécaire voulant réaliser sa garantie l'obligation de donner un préavis de 120 jours à l'agriculteur et au «*Farm Land Security Board*», un organisme créé aux termes de la loi, afin de permettre à celui-ci d'examiner la situation financière de l'agriculteur, d'agir comme médiateur entre débiteur et créateur, et de présenter un rapport au tribunal qui statue sur la demande. Le tribunal devait refuser la demande de prise en paiement si le créancier ne réussissait pas à établir que l'agriculteur ne pourrait vraisemblablement pas remplir ses obligations.¹¹⁸ La mesure devient permanente avec l'adoption en 1988 d'une loi de remplacement, *The Saskatchewan Farm Security Act*,^{essh} contenant des dispositions qui sont

114. Précitée, note 111, 368. Voir, au même effet, la déclaration de MacPherson, C.J.Q.B., dans *Carbert v. Farm Credit Corporation*, [1993] 5 W.W.R. 58 (Sask. Q.B.), p. 64 : «Good faith and genuineness on the part of either the Legislature or Parliament cannot render as constitutionally correct that which is constitutionally incorrect. Nor can my very real sympathy for the plight of so many of our farming citizens be a factor in my conclusion.»

115. *Banque de Montréal v. Hall*, précitée, note 93, 131.

116. Voir D.H. LAYH, «Legislative Options to Manage the Farm Debt Crisis», dans D.E. BUCKINGHAM et K. NORMAN, *op. cit.*, note 31, pp. 77-96.

117. S.S. 1984-85-86, c. F-8.01 (jusqu'au 31 décembre 1985 avec possibilité de prolongation d'un an). Notons qu'une loi des années 1930, *The Limitation of Civil Rights Act*, S.S. 1939, c. 93, servait en quelque sorte de modèle de la législation plus récente en ce sens qu'elle autorisait le tribunal à suspendre une action en réalisation «after making such enquiries as are deemed necessary concerning the income and assets of the parties» : art. 15.

118. Plus précisément, la loi stipule que «the mortgagee has the burden of proof to establish that : (a) the farmer has no reasonable possibility of meeting his obligations under the mortgage; or (b) the farmer is not making a sincere and reasonable effort to meet his obligations under the mortgage»; et en tout cas, le tribunal peut toujours refuser la demande d'action en réalisation «if it is satisfied that it is not just and equitable according to the purpose and spirit of this Act to make the order» : art. 9 (10) et (11).

119. Précitée, note 39.

semblables à toute fin pratique. De plus, la loi de 1988 interdit des actions en réalisation à l'égard de la ferme résidentielle;¹²⁰ elle limite les recours du créancier à son action de garantie et interdit toute action supplémentaire sur la dette, le cas échéant.¹²¹ Et elle reconnaît à l'agriculteur dépossédé un droit de préemption à l'occasion de la mise en vente ultérieure des terres reprises. En 1992, enfin, on a modifié *The Saskatchewan Farm Security Act*¹²² de façon à reconnaître à tout agriculteur dépossédé de ses terres le droit de les louer par la suite du créancier ou de ses ayant cause, pour une période de six ans et aux termes et conditions établis par un «*Farm Tenure Arbitration Board*» nouvellement créé sous la loi. Cette modification respecte-t-elle le pouvoir provincial en matière de propriété et de droits civils, ou empiète-elle sur le pouvoir fédéral en matière de faillite et d'insolvabilité? Nous ne sommes pas sûrs, mais une décision récente du *Court of Queen's Bench* de la Saskatchewan a déclaré la modification inapplicable à la Société du crédit agricole fédérale.¹²³

Le Manitoba a suivi l'exemple de la Saskatchewan en 1986, avec l'adoption de la *Loi sur la protection des exploitations agricoles familiales*.¹²⁴ Aux termes de celle-ci, une autorisation préalable du tribunal est exigée pour toute action visant la saisie des terres agricoles ou de l'équipement, incluant les animaux. Le tribunal statue avec la participation d'une «Commission de médiation agricole du Manitoba», qui examine la situation financière de l'agriculteur en tenant compte, entre autres choses, de la possibilité d'entente entre débiteur et créancier, la capacité financière de l'agriculteur et la présence d'efforts «réels et raisonnables» de sa part de faire face à ses obligations.¹²⁵ On prévoit aussi la création d'un «Comité consultatif des exploitants agricoles» ainsi

120. C'est-à-dire la résidence et les 90 acres environnantes (36 hectares) [le «*homestead*»]. Cette disposition trouve ses origines dans *The Farm Security Act*, S.S. 1944 (2nd Sess.), c. 30 (éventuellement sous R.S.S. 1978, c. F-9). Cet acte-ci imposait également un moratoire sur des actions en réalisation lors d'une perte de rendement par suite d'un désastre naturel; cette protection a été d'abord insérée dans *The Limitation of Civil Rights Act*, précitée, note 117, en 1941 : voir S.S. 1941, c. 18.

121. Voir comme source originale *An Act to amend The Limitation of Civil Rights Act*, S.S. 1934-35, c. 89.

122. S.S. 1992, c. 74.

123. *Carbert v. Farm Credit Corporation*, précitée, note 114. La Cour a décidé ainsi en raison de la compétence fédérale à l'égard des terres publiques fédérales sous l'art. 91 (1A) de la *Loi constitutionnelle*, précitée, note 88.

124. *The Family Farm Protection Act*, S.M. 1986-87, c. 6 (présentement sous C.P.L.M., c. F15).

125. Art. 9.

que des «Sous-comités consultatifs»¹²⁶ pour assister les parties, y compris la Commission, dans le processus de médiation. La loi manitobaine prévoit enfin la possibilité d'un moratoire plus contraignant, décrété par le Lieutenant-Gouverneur en Conseil, qui restreint davantage la possibilité que le tribunal autorise une action en réalisation.¹²⁷

Le Québec n'a que très timidement emboîté le pas des provinces de l'ouest en incluant dans la *Loi sur le financement agricole*¹²⁸ des dispositions prévoyant la constitution d'un «comité de réexamen» pour :

«examiner, sur demande de tout intéressé, son dossier à la suite d'une décision de l'Office [du crédit agricole] de réaliser ou d'autoriser un prêteur à réaliser les garanties détenues à l'égard d'un prêt, d'une ouverture de crédit ou d'un prêt spécial consenti en vertu de la présente loi ou de toute autre loi dont l'administration ressortit à l'Office.»¹²⁹

Aux termes de celle-ci, la réalisation des garanties était suspendue pendant la période de réexamen mais pas nécessairement au-delà de cette période, quoiqu'en pensait le comité de réexamen, car celui-ci ne pouvait que faire des recommandations à l'Office. La décision finale de poursuivre ou non la réalisation des garanties de l'agriculteur en difficulté financière relevait toujours de l'Office.

Cependant, ces dispositions n'ont pas été reprises lors du remaniement législatif de 1992¹³⁰ et la législation actuelle passe sous silence ce problème épineux de savoir comment maintenir sur leurs terres les agriculteurs en difficulté financière tout en respectant les droits de leurs créanciers.

Conclusion

Les agriculteurs canadiens bénéficient d'une position privilégiée au sein de l'économie canadienne. Les gouvernements tant provinciaux que fédéral ont

126. En anglais, «Peer Advisory Committee» et «Peer Advisory Panels» : voir l'art. 26 et suivants.

127. Art. 14 et suivants.

128. Précitée, note 19.

129. Art. 117, al. 1 (2).

130. Voir *supra*, note 64.

mis en place toute une panoplie de mesures visant à protéger la marge d'autofinancement des agriculteurs, soit en augmentant leurs revenus, soit en limitant leurs dépenses. De plus, ils protègent les agriculteurs en difficulté financière contre la perte de leurs fermes. Ce traitement spécial du monde agricole soulève des questions d'efficacité et d'équité.

L'efficacité de ces mesures n'est pas évidente. Nous avons constaté, d'abord, que le phénomène de la capitalisation de la valeur des programmes limite leur portée à long terme.¹³¹ Le plus souvent, ils bénéficient aux agriculteurs en place aux dépens de ceux qui prennent la relève. On peut rester sceptique, ensuite, quant à la possibilité d'aider les agriculteurs en difficulté, surtout quand la cause de leur détresse est plutôt permanente que transitoire. Il se peut, donc, que l'endettement excédentaire doive être éliminé par les saisies en nature ou par les *write-offs*, et que toute tentative de ralentir le processus ne fasse que le rendre plus difficile et plus coûteux pour les agriculteurs aussi bien que pour les institutions financières.

Privilégier ainsi les agriculteurs canadiens est également discutable du point de vue de l'équité. Ces programmes coûtent cher aux gouvernements qui, eux aussi, doivent faire face à un niveau préoccupant d'endettement à l'heure actuelle. Peut-on justifier des paiements directs aux agriculteurs, surtout à leur niveau actuel,¹³² quand les gouvernements doivent couper massivement leurs dépenses dans d'autres secteurs qui touchent tout le monde, comme l'éducation et la santé, et quand le secteur agricole contribue moins aux coffres gouvernementaux que d'autres secteurs de l'économie canadienne?¹³³ Cette question devient même plus pertinente quand on considère que le tir des programmes est souvent mal ajusté, de sorte qu'ils bénéficient plus aux agriculteurs prospères qu'à ceux en difficulté financière.¹³⁴ Et peut-on équitablement offrir aux entreprises agricoles en difficulté une protection contre la saisie de leurs biens qu'on n'est pas prêt à offrir aux entreprises, même familiales, dans d'autres secteurs de l'économie?

131. Voir *supra*, le texte aux notes 33 et 49 et suivantes.

132. Nous avons vu qu'ils représentaient 68% du revenu net des agriculteurs en 1988 : *supra*, le texte à la note 32.

133. Nous avons vu que les agriculteurs paient un taux moyen de 4% d'impôt sur le revenu, tandis que le taux moyen dans d'autres secteurs est de 15% : *supra*, le texte à la note 36.

134. *Loc. cit.*, note 51.

En fin de compte, cependant, on ne peut rester indifférent face à la contribution des agriculteurs au développement du Canada, à son mode de vie et à son économie actuelle. Avant d'entreprendre une réforme en profondeur des politiques et programmes agricoles, il faudrait donc bien en peser le pour et le contre.